

אפריל 2016

התייחסות עמותת סיכוי לדוח "הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית"

("דוח קמיניץ")

במהלך חודש ינואר 2016 פורסם דוח "הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית", בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) מר ארז קמיניץ, שמטרתו "מיפוי המצב הקיים ביחס לתופעת הבנייה הבלתי חוקית וכן הדרכים השונות להתמודד עמה" (עמ' 1). התייחסות הדוח היא כלל ארצית, אך פרק אחד הוקצה לסוגיות בחברה הערבית.

מעבר להיבטים התכנוניים שיובאו בהרחבה בהמשך, נקדים ונציין כי להגברה של הריסות בתים בחברה הערבית יש פוטנציאל להסלמה משמעותית במערכת היחסים בין הממשלה לאזרחים הערבים. מהלך של האצת הריסות בתים עלול לסכל את הסיכוי ליישם בהצלחה את החלטת הממשלה לצמצום פערים (החלטה 922 מדצמבר 2015). תופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים נובעת ישירות מהעדר תכנון או מתכנון לקוי שאינו עונה על צורכי האוכלוסייה. הריסת בתים ללא טיפול מעמיק ומקיף במחדלים תכנוניים אלו מהווה פגיעה בחברה הערבית בכלל ובזוגות הצעירים בפרט, אשר רשויות התכנון הותירו אותם ללא פתרונות דיור ראויים.

עמותת סיכוי עובדת בתחום הדיור והקרקות בחברה הערבית במישור המחקרי והמעשי, ועוסקת בנושא התכנון, שיווק המקרקעין בבעלות המדינה והסדרת הקרקע. נציגי העמותה השתתפו כמשקיפים בדיוני צוות 120 הימים, ויעצו לו בסוגיית הדיור בחברה הערבית. חלק מהצעות עמותת סיכוי שולבו בהמלצות צוות 120 הימים, אשר מהוות צעד ראשון והכרחי לפתרון הבעיה.

כפועל יוצא מכך, נבקש להתייחס לדוח זה:

1. הדוח קושר את הטיפול בפערי הדיור והתכנון בחברה הערבית (במסגרת החלטת הממשלה 922 שנובעת מהמלצות צוות 120 הימים) לאכיפת הבנייה: "הצוות הדגיש כי לצד עבודת הממשלה שנערכת בימים אלו לקידום תכנון ופתרונות דיור במגזר הערבי, יש לנקוט מדיניות ברורה של אכיפה נגד מפרי החוק..."

טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם המציאות התכנונית, שבה במקרים רבים עדיין לא מתאפשר להוציא היתר בנייה. זאת מאחר שתכנית מפורטת שנמצאת בהכנה היום, גם בתרחיש אופטימלי, תניב יחידות דיור רק בעוד מספר שנים. **כלומר, הליך יישומן של המלצות 120, גם אם יחל כבר עתה, לא ייתן מענה מיידי להעדר האפשרות להוציא היתרי בנייה.** מכאן, שהקישור המיידי בין יישום המלצות 120 לשינוי במדיניות האכיפה הוא שגוי.

2. ככלל, הדוח מציג מצב שבו לכאורה תופעת הבנייה ללא היתר מתקיימת בחברה הערבית **במנותק מהעדר תשתית תכנונית ביישובים ובעיות רישום והסדרת הקרקע מבחינה קניינית.** אך תופעת הבנייה ללא היתר ביישובים הערביים נובעת ישירות מהעדר תשתיות אלו. מוסדות התכנון מעולם לא טיפלו בסוגיות התכנון ביישובים הערביים לעומקן, וכך נוצר פער מתמשך שהוביל להזנחה ולפיתוח מועט, אם בכלל. יתרה מכך, התכנון בארץ שימש לאורך השנים כלי למימוש מדיניות שעיקרה תפיסה ואחיזה יהודיות בקרקע, תוך הגבלת שטחי השיפוט של היישובים הערביים. **במצב עניינים זה נבנו במרוצת השנים יחידות דיור ללא היתר, מתוך צורך בסיסי במגורים ובלית ברירה, בשל שתי סוגיות עיקריות:**

תכנונית: אמנם לאחרונה אושרו לחלק מהיישובים הערביים תכניות מתאר בהליך סטטוטורי ארוך, ולאחר שנים שחלה עליהם תכנית ישנה ולא מעודכנת. אך גם תכניות המתאר החדשות כוללניות ולא ניתן להוציא מכוחן היתר בנייה, שכן נדרש תכנון מפורט ולעתים אף תהליך ממושך של איחוד וחלוקה. חלק מהתכניות המפורטות עדיין בתהליך תכנון וחלקן טרם הוגשו, מאחר שהן לא עומדות בתנאי הסף. גם לאחר שהתכניות המפורטות מאושרות, ביצוען מעוכב בגין מימון איחוד וחלוקה, או בשל העדר תשתית תכנונית מתאימה במנהל ההנדסה ברשויות המקומיות הערביות לצורך המשך התהליך.

קניינית: לרוב, הקרקע ביישובים הערביים אינה מוסדרת ואין קביעה ברורה של הבעלות במקרקעין, מכאן שלא ניתן להוציא היתר בנייה ולבנות כדין (ראו [מחקר שערכה עמותת "סיכוי" בנושא רישום קרקעות](#)).

3. הדוח אינו מתייחס לסוג חריגת הבנייה. בהתייחס לבנייה ללא היתר בחברה הערבית, אנו מציעים לקיים כמה אבחנות שעשויות לסייע לטיפול בנושא בהתאם לסוג החריגה:

אבחנה קניינית - יש לקיים אבחנה ברורה בין בנייה ללא היתר במקרקעין בבעלות ציבורית לבנייה כזאת במקרקעין בבעלות פרטית, או מכוח הפקעה של תכנית.

אבחנה תכנונית - מוצע להבחין בין בנייה על קרקע שייעודה הקבוע בתכנית הוא מגורים, לבין קרקע המיועדת לדרכים, לתשתיות, למוסדות ציבור וכיו"ב.

אבחנה על פי סוג השימוש בנכס - ראוי להתייחס לשימוש של המבנה אשר נבנה ללא היתר – האם הוא למגורים או לצרכים עסקיים ואחרים, וזאת בייחוד לנוכח מצוקת הדיור בחברה הערבית.

4. כיום עומדת בפני מוסדות התכנון הסמכות לתכנן תכנית שבמסגרתה הכשרת בנייה ללא היתר ("תכניות מכשירות"). קידום תכניות אלו מאפשר לראשי רשויות לתמוך בהליכי תכנון שמתחשבים במגורים שנבנו ללא היתר (לעתים בהיקף נרחב). במסגרת התכנון המתארי נערכות פרוגרמות שמטרתן לספק למגורים הללו את השירותים הדרושים, לצד ההכשרה שלהם. זהו הליך חשוב והכרחי לפתרון מצוקת הדיור ביישובים הערביים, תוך מתן שירותים תומכים. **למרות חשיבותן של התכניות המכשירות שעורכות ועדות התכנון במקרים מסוימים במסגרת תכנון מתארי או אחר, הדוח חותר לצמצם את קידומן באמצעות חובת היוועצות עם היועמ"ש.**

ככלל, הדוח עורך הפרדה בין-מגזרית ומתמקד בכלים משטריים, מנהלתיים ומשפטיים לטיפול בבעיה שפנים רבות לה, תכנונית, חברתית ופוליטית. דוח קמיניץ אינו מציע לנקוט הליכים אחרים הנהוגים בעיקר במצבי קונפליקט, כגון גישור, תכנון אדבוקטיבי, שיתוף החברה הערבית בחשיבה על פתרונות אפשריים ושימוש בכלים חברתיים אחרים, כגון השתתפות הציבור במהלך, הקמת צוות היגוי, עריכת דיון וכתובת תכנית פעולה בהובלת ראשי הרשויות הערביות.

לסיכום, דוח קמיניץ מציע להגביר את האכיפה של בנייה ללא היתר בטרם טופלו הסוגיות התכנוניות כפי שפורטו לעיל. יש לעצור את הריסות הבתים ביישובים הערביים עד לעריכת סקר מבנים, ובתוך כך, לאפשר תקופת התארגנות שבמהלכה תייצר המדינה פתרונות דיור אמיתיים לחברה הערבית, ולאחריה לא תתאפשר בנייה ללא היתר. זאת בשיתוף מלא עם הרשויות המקומיות והנהגת החברה הערבית ותוך יידוע הציבור. באשר לבנייה הקיימת, מוצע לאשר לגליזציה למבנים שהוקמו באזורי המרקם הבנוי.